

dr Justyna Przywojska, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ, Katedra Pracy i Polityki Społecznej

dr Aldona Podgórnika-Krzykacz, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego

Przywojska J., Podgórnika-Krzykacz A., *Innowacje w samorządowej polityce społecznej*

Streszczenie

Rozdział podejmuje problematykę innowacji w samorządowej polityce społecznej. Ukazuje on ideę innowacji społecznych oraz identyfikuje uwarunkowania ich kreacji. Dla zobrazowania specyfiki innowacji społecznych zaprezentowane zostały ich przykłady zrealizowane w obszarze polityki społecznej na poziomie regionalnym i lokalnym.

Słowa kluczowe: innowacja społeczna, polityka społeczna, współzarządzanie

Wprowadzenie

Organizacje sektora publicznego, w tym samorząd terytorialny jako realizatorzy polityk publicznych państwa, w tym polityki społecznej, oddziałują na społeczeństwo i problemy społeczne w nim występujące. Ich skala i stopień złożoności są coraz większe, co wywołuje trudności w ich skutecznym rozwiązywaniu. Dotychczas stosowane, tradycyjne metody i narzędzia są niewystarczające, co stwarza zapotrzebowanie na innowacyjne rozwiązania. W ostatnim czasie obserwuje się rozwój innowacji społecznych, które w odróżnieniu od innowacji technologicznych, uwzględniają kontekst społeczny, w którym są wdrażane. Innowacje te odzwierciedlają złożoność społeczno-gospodarczą rzeczywistości, która nas otacza, oraz dynamikę i zakres jej zmian¹.

Współczesne rozumienie innowacji społecznych dalece odbiega od ujęcia innowacji w kategoriach schumpeterowskich. Innowacje przeszły wyraźną metamorfozę, stając się narzędziami kształtowania zmian społecznych. O przypisywaniu im ważnej roli świadczy chociażby to, że zostały wpisane w agendy reform modernizacyjnych, jako alternatywa dla tradycyjnego rządu, w niektórych krajach (Wielka Brytania), jak i na poziomie Unii Europejskiej. Stanowią one inspirację dla ludzi, polityków i decydentów do poszukiwania i wdrażania nowych pomysłów będących odpowiedzią na liczne wyzwania społeczne, problemy starzejącego się społeczeństwa, kryzysy budżetowe, wyzwania systemów edukacji, degradację ekonomiczną i społeczną miast i regionów². Zdaniem G. Mulgana, innowacje społeczne to nowe pomysły (produkty, usługi i modele), które są opracowywane, aby zaspokoić niezaspokojone potrzeby społeczne³.

W literaturze poświęconej problematyce innowacji społecznych zwraca się uwagę na cztery charakterystyczne ich cechy. Po pierwsze, innowacje społeczne mają generować długotrwałe efekty w społeczeństwach, odpowiadające na ich potrzeby i oczekiwania, przyczyniać się do kreowania wartości publicznej.⁴ Po drugie, zmieniają one dotychczasowe relacje społeczne pomiędzy interesariuszami i reguły gry społecznej⁵. Po trzecie, zakładają one zaangażowanie i współpracę wykraczającą poza ramy organizacyjne oraz regulacje prawne na etapie projektowania i wdrożenia innowacji⁶. Wreszcie, innowacja społeczna to nie

¹ A. Olejniczuk-Merta, *Innowacje społeczne*, „Konsumpcja i Rozwój” 2013, nr 1, s.21-34.

² G. Mulgan, *The art of public strategy*, Oxford University Press, Oxford 2009.

³ G. Mulgan, *Social Innovation: What It Is, Why It Matters, How It Can Be Accelerated*, Basingstoke Press, London 2006.

⁴ J. Howalt, M. Schwarz, *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, International Monitoring 2010; J. Hartley, *Innovation in governance and public services: Past and present*, „Public money and management” 2005, 25(1), 27-34; M. Moore, *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge Mass 1995.

⁵ S. P. Osborne, L. Brown, *Innovation in public services: Engaging with risk*, „Public Money & Management” 2011, 31(1), 4-6.

⁶ C. Bason, *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, The Policy Press, Bristol 2010 ; E. Sørensen, J. Torfing, *Enhancing collaborative innovation in the public sector*, „Administration & Society” 2011, 43(8), s. 842-868.

tylko dostarczanie nowych efektów, ale proces wymagający zdolności i gotowości podmiotów do współpracy, łączenia i dzielenia się pomysłami, wymiany zasobów, który odbywa się w określonym kontekście lokalnym i instytucjonalnym⁷.

Ze względu na duży chaos definicyjny odnoszący się do pojęcia innowacji społecznej, za cel rozdziału przyjęto przybliżenie jej istoty. Służyć temu będzie przegląd literatury przedmiotu podejmujący taką problematykę, a także analiza wybranych przykładów wdrożeń tego typu rozwiązań w polityce społecznej na poziomie lokalnego i regionalnego samorządu terytorialnego w Polsce.

Innowacje społeczne – przegląd definicji

Wyjaśnienie pojęcia innowacji społecznej nastrocza wiele trudności. Trudno jest bowiem oddzielić innowację społeczną od innych rodzajów innowacji, wdrażanych zwłaszcza w sektorze publicznym, czy samorządowym. Za każdym razem wywołują one bowiem zmianę w środowisku lokalnym, określają na nowo warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie. Z drugiej jednak strony próbuje się wskazać na charakterystyczne cechy innowacji społecznych, poprzez silny nacisk na aspekty społeczne, zarówno w kontekście celów, jak i efektów ich wdrożenia. Wyraźny podział pomiędzy innowacjami technicznymi (materialnymi) i innowacjami „czysto” społecznymi jest trudny do ustalenia i będzie miał wymiar wyłącznie teoretyczny⁸. Zamieszczony poniżej przegląd definicji innowacji społecznych ma za zadanie uporządkować wiedzę na ich temat oraz przybliżyć ich istotę.

Komisja Europejska definiuje innowacje społeczne jako rozwijanie nowych pomysłów, usług, przy udziale podmiotów publicznych i prywatnych, w tym społeczeństwa obywatelskiego, dla lepszego rozwiązywania problemów społecznych i poprawy usług społecznych⁹. Innowacje społeczne są zatem nakierowane na rozwiązywanie problemów społecznych, identyfikowanych w różnych warstwach społeczeństwa, oraz na odpowiadanie na społeczne potrzeby. Często są one definiowane w kategoriach społecznej przedsiębiorczości, co należy interpretować jako innowacyjne, kreatywne rozwiązywanie problemów społecznych. Innowacje społeczne są także postrzegane jako sposób na walkę z wykluczeniem społecznym, zarówno na poziomie krajowym, jak i UE.

⁷ V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn, *An innovative public sector? embarking on the innovation journey*, w: *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*, V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn, (red.), Palgrave MacMillan, Houndsmills 2011, ss. 197-222.

⁸ W. Kwaśnicki, *Innowacje społeczne – nowy paradygmat czy kolejny etap w rozwoju kreatywności człowieka?*, „Innowacyjność a samoorganizacja społeczna” 2013, kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl, dostęp: 08.07.2014 r.

⁹ ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm, dostęp: 08.07.2014 r.

Tabela 1. Charakterystyka innowacji społecznych

| Cechy innowacji społecznych | Główne elementy innowacji społecznych | Typ zmiany |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - efektywne - nowatorskie - odpowiadające na potrzeby społeczne - zwiększające społeczną zdolność do działania - wiedzą od idei do ich wdrożenia | <ul style="list-style-type: none"> - międzysektorowe - tworzące nowe możliwości - otwarte na współdziałania - zakładają prosumpcję i koprodukcję - oddolne - współzależne - stwarzają nowe możliwości - lepiej wykorzystujące aktywa i zasoby - międzysektorowe | <ul style="list-style-type: none"> - nowe koncepcje - nowe procesy - nowe produkty - zmiany organizacyjne - nowe sposoby finansowania - nowe relacje z interesariuszami, czy jednostkami terytorialnymi - nowe sposoby formułowania polityki - nowe sposoby współdziałania |

Źródło: opracowano na podstawie: *Defining Social Innovation. Part I*, Tepsie Project, 2012 oraz OECD, *Local Economic and Employment Development, Forum on Social Innovations*, <http://www.oecd.org/regional/leed/leedforumonsocialinnovations.htm>, (dostęp maj 2015 r.)

Ujęcie Komisji Europejskiej wskazuje również na warunki kreowania tego typu innowacyjnych rozwiązań, które wymagają relacji międzysektorowych. Można zatem dostrzec silny związek pomiędzy innowacjami społecznymi a koncepcją *governance*, której założenia należy traktować jako punkt wyjścia dla wygenerowania środowiska sprzyjającego innowacjom. Na oddolny charakter innowacji społecznych zwraca uwagę fundacja „Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Social Innovation in Europe” (TEPSIE), uznając zdolności społeczeństwa do działania oraz współzarządzania w nurcie *governance* za czynnik sprzyjający innowacjom¹⁰. Z kolei F. Moulaert dostrzega odwrotny związek przyczynowo-skutkowy, polegający na pozytywnym wpływie innowacji społecznych na relacje społeczne¹¹. Z powyższego wynika zatem wniosek, że innowacje społeczne wymagają zaangażowania kapitału społecznego, jednocześnie przyczyniają się do jego spotęgowania. Są zatem elementem zmiany społecznej, jak i same wywołują zmiany społeczne¹².

Komisja Europejska zwraca uwagę na jeszcze jeden aspekt, a mianowicie mobilizację obywateli i ich zaangażowanie w tworzenie innowacji społecznych. Obywatel staje się nie tylko użytkownikiem efektów innowacji społecznych, ale także ich współtwórcą¹³. Zjawisko ko-kreacji innowacji społecznych jest traktowane jako warunek niezbędny ich zaistnienia. Eksperti we wspomnianym projekcie TEPSIE łączą masowe współuczestnictwo

¹⁰ TEPSIE, *Overview of Social Innovation, Part1 Defining Social Innovation*, 2012, s. 17-18.

¹¹ F. Moulaert, *Social Innovation and Community Development. Concepts, Theories and Challenges*, w: Can neighbourhoods save the city?, F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swygoudou, S. González (red.), Routledge, London, New York 2010, ss. 4-16.

¹² J. Howaldt, M. Schwarz, *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, Aachen University, Aachen 2010, s. 28, www.internationalmonitoring.com

¹³ European Commission, *Empowering people, driving change: social innovation in the European Union*, Publications of the European Union, Luxembourg 2011.

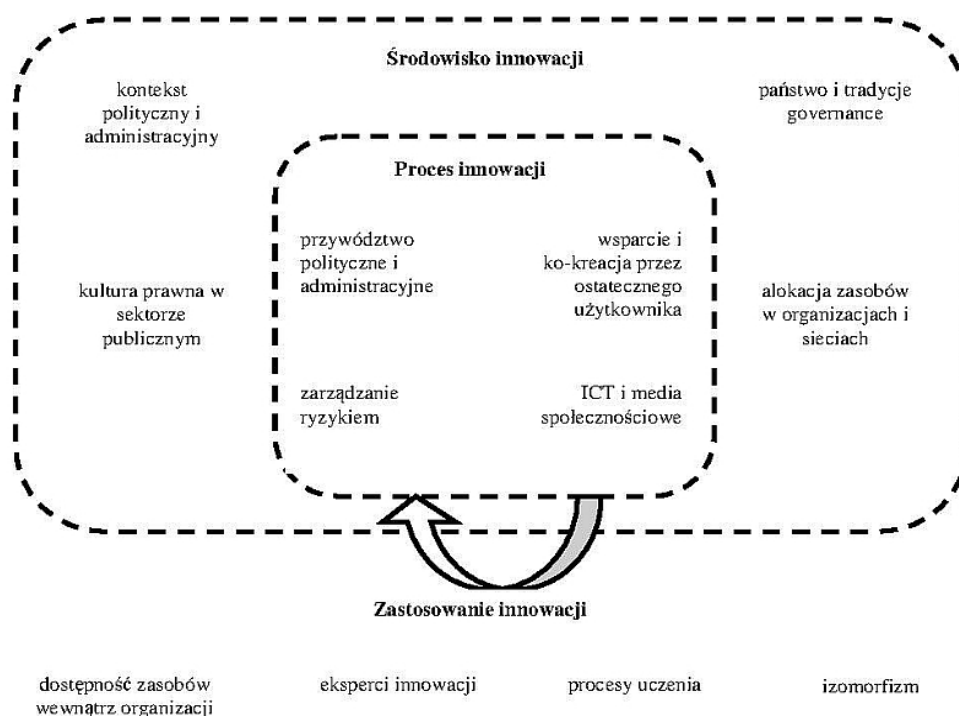
odbiorców innowacji w ich tworzeniu (mass collaboration) ze współkonsumpcją innowacji (collaborative consumption). W wyniku zintegrowania tych dwóch zjawisk dochodzi do prosumpcji (pro-sumption), która zakłada, że producent dobra jest jednocześnie jego konsumentem. Odpowiednikiem tego pojęcia w sferze usług publicznych jest koprodukcja. Udział społeczeństwa w tworzeniu innowacji społecznych może mieć różny charakter, od profesjonalnego w przypadku ekspertów, specjalistów, przez quasi-profesjonalny w przypadku społeczników, czy masowy w przypadku przedsięwzięć adresowanych do określonych grup obywateli.

Innowacje społeczne są tworzone przy zaangażowaniu sektora publicznego, a także sektora pozarządowego. Jednak nie są one domeną wyłącznie jednego z nich. Zaleca się w ich przypadku współpracę wielosektorową. Zaangażowanie przedstawicieli różnych sektorów w innowacje społeczne jest nie tylko czynnikiem sprawczym, ale także stwarza możliwość ich replikacji i skalowania oraz budowania nowych form współpracy¹⁴. Warto przytoczyć w tym miejscu dwa ujęcia innowacji społecznych pod względem kryterium czasu ich wprowadzania. Wąskie rozumienie innowacji społecznej oznacza pierwsze zastosowanie zmiany innowacyjnej, z kolei szerokie dopuszcza stosowanie sprawdzonych już rozwiązań w nowych obszarach geograficznych, czy też na nowych polach aktywności społecznej¹⁵. Często podkreśla się, że jest to zmiana, która jest nie tylko nową koncepcją czy wdrożeniem, ale także nową koncepcją lub wdrożeniem znanego już rozwiązania, występującego w nowym kontekście społecznym¹⁶.

¹⁴ L. Knop, M. Szczepaniak, S. Olko, *Innowacje społeczne w kreatywnej Europie w perspektywie Strategii Europa 2020*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie 2014, Z. 73, s. 245.

¹⁵ A. Olejniczuk-Merta, *Innowacje społeczne*, Konsumpcja i Rozwój 2013, nr 1, s. 29.

¹⁶ PARP, *Innowacyjność 2010*, Warszawa 2010, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/10838.pdf>



Rysunek 1. Innowacje społeczne - uwarunkowania Źródło: V.J.J.M. Bekkers, L.G. Tummers, W.H. Voorberg, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2013, s. 25.

Innowacja społeczna jest rozpatrywana przez wielu autorów w kategoriach procesu. Proces ten obejmuje uczenie się i eksperymentowanie. Zachodzi on w czasie i prowadzi do jakościowych przeobrażeń na skutek wdrożenia radykalnej, przełomowej zmiany oraz w złożonym otoczeniu, które charakteryzują liczne interakcje między różnymi zainteresowanymi stronami, instytucjonalne środowisko i lokalne zakorzenienie¹⁷. W przypadku innowacji społecznych ważną rolę odgrywa kontekst, w którym są osadzone. Świadczy o tym fakt, iż ta sama zmiana innowacyjna zastosowana w różnych warunkach wywołuje odmienne oceny i efekty¹⁸. Uwzględnianie kontekstu otoczenia oraz zaangażowania wielu aktorów w kreowanie innowacji społecznych pozwala realizować podejście systemowe do rozwiązywania problemów społecznych. Jest ono szczególnie wskazane w sytuacji złożonych, wieloaspektowych zjawisk.

¹⁷ V.J.J.M. Bekkers, L.G. Tummers, W.H. Voorberg, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2013, s. 25.

¹⁸ A. Evers, B. Ewert, T. Brandsen (red.), *Social Innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*, EMES European Research Network asbl, 2014, s. 10-11.

Innowacje w polityce społecznej – analiza studiów przypadku

Ostatnia część opracowania poświęcona jest analizie wybranych przykładów wdrożeń innowacyjnych metod działania w polityce społecznej na poziomie lokalnego i regionalnego samorządu terytorialnego w Polsce. Prezentujemy tu trzy odmienne projekty realizowane w ostatnich latach przy wykorzystaniu środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Każdy z analizowanych przypadków dostarcza innowacyjnych produktów, których implementacja może, naszym zdaniem, wpłynąć na kształt i formę działań lokalnej polityki społecznej, jak również wzmocnić jej kapitał instytucjonalny.

***Governance* jako nowy paradygmat zarządzania w polityce społecznej: przypadek projektu „Decydujemy razem”**

Kierunek zarządzania publicznego, zyskujący na popularności jako mechanizm kreowania i wdrażania programów polityki społecznej, to model *governance*, czyli współrzędzenie (partycypacyjne zarządzanie publiczne, zarządzanie sieciowe, wielopodmiotowe). Wedle tej koncepcji sektor publiczny, a przede wszystkim jego struktury administracyjne pozostają w interakcji z członkami społeczeństwa poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne. W ujęciu Banku Światowego taki model zarządzania zakłada uczestnictwo różnych interesariuszy (z sektora publicznego, prywatnego i społecznego, tworzących często sieci zależności) w procesach podejmowania decyzji publicznych i ich realizacji¹⁹. Współzarządzanie postrzegane jest zatem jako mechanizm koordynacji działań zbiorowych²⁰.

Taki sposób kierowania sprawami publicznymi cechuje m.in.: zaangażowanie interesariuszy, jawność i przejrzystość, równość i brak dyskryminacji w dostępie do usług publicznych, etyka w służbie publicznej, odpowiedzialność (*accountability*) oraz dążenie do zrównoważonego rozwoju (*sustainability*). Warto dodać, iż w omawianym modelu funkcjonowania administracji rośnie znaczenie nowoczesnych technologii cyfrowych i komunikacyjnych, których wykorzystanie w ramach tzw. e-administracji, zwiększa transparentność i otwartość sektora publicznego.²¹ Ważnym mechanizmem wykorzystywanym w polityce społecznej realizowanej w myśl idei *governance* jest partnerstwo (formalne i nieformalne). Generuje ono liczne korzyści dla struktur rządzących, wśród których wymienić można choćby: łączenie zasobów różnorodnych udziałowców

¹⁹ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013

²⁰ B. Jessop, Promowanie „dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia, *Zarządzanie Publiczne* 2007, nr 2, s. 5.

²¹ Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 24.

współpracy, dostarczanie informacji opinii publicznej czy lepsze rozpoznanie potrzeb obywateli. Ma to w rezultacie prowadzić do racjonalnego zarządzania usługami publicznymi, precyzyjnego określania celów strategicznych i dobierania metod ich osiągania, lepszego rozdysponowania zasobów (zgodnie z potrzebami), realizowania polityki społecznej aktywnej, innowacyjnej, antycypującej i bazującej na rzetelnej oddolnej informacji.

Governance można traktować jako proces poszukiwania i stosowania instrumentów demokracji deliberacyjnej (negocjowanej, uczestniczącej i uczącej się), która może umożliwić obywatelom szeroki i głęboki udział w sprawowaniu władzy, w tym decydowaniu o priorytetach i działaniach samorządowej polityki społecznej. Model ten bazuje na publicznej partycypacji współpracującej, w miejsce jednokierunkowej partycypacji tradycyjnej.²² *Governance* można interpretować jako zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów.²³ Organy administracji samorządowej pełnią z reguły rolę koordynatora sieci lokalnych (liderów), w które angażują się różni interesariusze.²⁴ Wykorzystywane przez nich instrumentarium zakłada pośredni sposób oddziaływania na lokalną sferę gospodarczą i społeczną, stwarzając system zachęt i bodźców kierujących działaniami innych aktorów lokalnych.

Przykładem innowacyjnych rozwiązań w zakresie popularyzowania idei *governance*, a szczególnie partycypacji społecznej w kreowaniu lokalnej polityki społecznej był niewątpliwie projekt systemowy „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, finansowany z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w ramach Priorytetu V: Dobre Rządzenie. Projekt miał charakter partnerski i angażował we współpracę siedem podmiotów, przy czym liderem konsorcjum było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego a partnerami: Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Partnerstwa dla Środowiska, Stowarzyszenie CAL, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz Fundacja „Fundusz Współpracy”²⁵. Działania projektu skupiały się na budowie systemu wsparcia partycypacji publicznej oraz wdrażaniu pilotażowych rozwiązań w zakresie angażowania obywateli w podejmowanie decyzji dotyczących spraw istotnych dla społeczności lokalnych.

²² H. Izdebski, Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej, [w:] Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, Liber, Warszawa 2010.

²³ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 01, s. 14-18.

²⁴ A. Wilde, S. Narang, M. Laberge, L. Moretto, *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre, 2009, s. 5.

²⁵ http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Partycypacja_publiczna_120913.aspx,

Cel główny projektu określono jako wzmocnienie mechanizmów partycypacji publicznej w planowaniu i implementacji polityk lokalnych poprzez: wypracowanie i przetestowanie modeli partycypacji publicznej z wykorzystaniem instrumentów animacji społecznej, stworzenie mechanizmu oceny i monitoringu partycypacji, jak również opracowanie i przygotowanie do wdrożenia ogólnopolskiego systemu wspierania partycypacji²⁶.

Istotnym elementem projektu była szeroka i kompleksowa diagnoza kondycji partycypacji w samorządzie terytorialnym w Polsce. Wyniki przeprowadzonej diagnozy służyć mają wypracowaniu pakietu instrumentów, umożliwiających podniesienie poziomu zaangażowania obywateli w życie publiczne w miejscu ich zamieszkania. Projekt miał również za zadanie przygotowanie zestawu narzędzi, z pomocą których społeczności lokalne będą w stanie monitorować oraz oceniać stan i zakres partycypacji społecznej. Działania projektowe przewidywały też analizę i monitoring prawa na poziomie lokalnym, pod kątem oceny wpływu obowiązujących regulacji na rozwój partycypacji na poziomie i wypracowania rekomendacji dla rządu i samorządów w tym zakresie.

Do udziału w projekcie zostało zakwalifikowanych 108 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 87 gmin wszystkich typów oraz 21 powiatów. We wszystkich jednostkach wytypowano urzędników samorządowych do roli animatorów, którzy po odpowiednim przeszkoleniu odpowiadali za zaangażowanie mieszkańców do współdziałania na rzecz spraw społeczności lokalnej. Szkolenie animatorów obejmowało zagadnienia: konsultacji, dialogu społecznego, diagnozy środowiskowej, mobilizowania ludzi, budowania zespołu oraz pracy nad dokumentacją planów lokalnych. Zasadniczym zadaniem animatorów lokalnych było zaś utworzenie i zorganizowanie prac interdyscyplinarnego zespołu partycypacyjnego.

W jednostkach terytorialnych zakwalifikowanych do projektu utworzono międzysektorowe zespoły robocze (animowane i koordynowane przez wyszkolonych w ramach projektu animatorów), w skład których wchodziłi reprezentanci różnych środowisk lokalnych, zwłaszcza: instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i mieszkańców. W przypadku obszarów wiejskich w pracach zespołu uczestniczyli także sołtysi. Zadaniem zespołów było wspólne opracowanie programów lub strategii, stanowiących podstawę realizacji lokalnej polityki w jednym z następujących obszarów: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju. Wśród programów

²⁶ <http://www.decdujmyrazem.pl/>

opracowanych tą metodą znalazły się m.in.: strategie rozwoju lokalnego, strategie rozwiązywania problemów społecznych, programy aktywności lokalnej, programy w zakresie integracji społecznej. Projekt ten, w naszej ocenie, może przyczynić się do rozpowszechniania metody uczestniczącej jako praktyki samorządowego zarządzania strategicznego. Jego ranga jest znacząca, bowiem partycypacyjne metody tworzenia strategii w zakresie polityki i pomocy społecznej, ciągle jeszcze nie znajdują praktycznego zastosowania w samorządzie terytorialnym (zwłaszcza na poziomie lokalnym). Szerokie uczestnictwo zróżnicowanych aktorów lokalnej polityki społecznej w każdym etapie zarządzania strategicznego oraz pogłębiony monitoring procesów partycypacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego, to innowacyjna metoda planowania, realizacji i monitorowania lokalnych interwencji i przedsięwzięć rozwojowych.

Rewitalizacja społeczna jako nowa metoda miejskiej polityki społecznej: przypadek projektu systemowego Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich „Rewitalizacja Społeczna”

Ostatnie lata to okres realizacji pilotażowych programów rewitalizacji społecznej²⁷, będących programami samorządu terytorialnego finansowanymi ze środków krajowych i UE (EFS). Rewitalizacja zrodziła się jako koncepcja polityki miejskiej odnoszącej się do zaniedbanych terenów zurbanizowanych, na których występują równocześnie niepożądane zjawiska natury społecznej, takie jak: ubóstwo i wykluczenie społeczne, bezrobocie, problemy zdrowotne, przestępczość, trudne warunki mieszkaniowe, deficyt usług czy zanieczyszczone środowisko.

Przez rewitalizację społeczną rozumie się wieloletni proces podejmowania spójnych, zintegrowanych działań, związanych z zatrzymaniem rozwoju negatywnych tendencji społecznych, przeciwdziałaniem patologiom i wykluczeniu społecznemu oraz poprawą bezpieczeństwa. Inicjowany i koordynowany przez samorząd gminny i jego jednostki organizacyjne w celu wyprowadzenia ze stanu kryzysowego określonych obszarów miast i gmin. Z kolei Program Rewitalizacji Społecznej (PRS) to kompleksowy program działań obejmujących mieszkańców zdegradowanych obszarów, którego celem jest zminimalizowanie negatywnych skutków występujących problemów społecznych poprzez przywrócenie osłabionych lub nieistniejących więzi społecznych, odbudowę tożsamości

²⁷ Więcej na temat programów rewitalizacji społecznej można przeczytać na stronie internetowej Centrum Rozwoju zasobów Ludzkich, www.crzl.gov.pl, a w szczególności w opracowaniach: *Modelowe rozwiązania w zakresie aktywnej integracji* oraz *Wytyczne w zakresie konstruowania lokalnych programów rewitalizacji społecznej. Materiały pomocnicze dla partnerstw lokalnych*.

lokalnej, poczucie odpowiedzialności i współdecydowania o użytkowaniu zajmowanej przestrzeni społecznej²⁸.

W warunkach polskich procesy rewitalizacyjne dopiero stają się istotnym elementem lokalnej polityki społecznej. Istotną inicjatywą w tym zakresie jest realizowany obecnie przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich projekt Rewitalizacja Społeczna, którego dwie edycje zaowocowały wykonaniem 40 Programów Rewitalizacji Społecznej w miastach różnej wielkości. Dotychczas realizowane PRS miały charakter pilotażowy, a ewaluacja ich przebiegu miała posłużyć wypracowaniu pakietu przydatnych narzędzi i technik, w ramach tzw. Modelowego Standardu Aktywnej Integracji. Wypracowanie modelowego rozwiązania ma poprawić skuteczność rewitalizacji jako narzędzia aktywnej polityki społecznej na obszarach miejskich poprzez:

- ▶ pomoc w optymalizacji procesów rewitalizacji,
- ▶ sformułowanie propozycji ogólnego i elastycznego schematu postępowania oraz zestawu narzędzi rewitalizacji,
- ▶ ułatwienie rozumienia złożoności procesu rewitalizacji,
- ▶ zwrócenie uwagi na kluczowe elementy procesu rewitalizacji,
- ▶ dostarczenie praktycznego narzędzia pomocnego przy planowaniu programów rewitalizacji.

Głównym celem projektu jest wypracowanie na bazie doświadczeń praktycznych pozyskanych podczas realizacji Programów Rewitalizacji Społecznej standardu działań o charakterze lokalnych partnerstw, łączącego różne metody i techniki pracy socjalnej oraz metody aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnej, które staną się podstawą do wdrażania działań w ramach aktywnej integracji. Projekt ma charakter wieloletni i przewiduje realizację szeregu powiązanych ze sobą zadań, m.in.:

- ▶ Stworzenie wytycznych dla Programów Rewitalizacji Społecznej (PRS).
- ▶ Konkurs na realizację I edycji pilotażowych PRS
- ▶ Realizację 20 pilotażowych PRS
- ▶ Opracowanie modelu rewitalizacji społecznej (Modelowego Standardu Aktywnej Integracji – MSAI) na podstawie doświadczeń pozyskanych z realizacji I edycji pilotażowych PRS i jego upowszechnienie
- ▶ Opracowanie metody szkoleniowej w zakresie metodologii pracy ze środowiskami lokalnymi oraz osobami wykluczonymi i zagrożonymi wykluczeniem społecznym.

²⁸ Modelowy standard aktywnej integracji wraz z konkluzjami z pilotażu programów rewitalizacji społecznej, CRZL, Warszawa 2013, s. 10.

- ▶ Przeprowadzenie szkolenia dla pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z zakresu inicjowania i wdrażania programów rewitalizacji społecznej z wykorzystaniem nowo opracowanej metody szkoleniowej.
- ▶ Przeprowadzenie II edycji konkursu na partnerskie PRS testujące opracowany model partnerstwa lokalnego oraz modelowe rozwiązania w zakresie rewitalizacji społecznej
- ▶ Realizacja kolejnych 20 partnerskich PRS testujących opracowany Modelowy Standard Aktywnej Integracji (MSAI)
- ▶ Przeprowadzenie badania efektywności i skuteczności dwóch edycji Programów Rewitalizacji Społecznej w kontekście opracowanego głównego produktu Projektu – Modelowego Standardu Aktywnej Integracji.

Warunkiem realizacji programu rewitalizacji społecznej (PRS) jest posiadanie przez gminę lokalnego programu rewitalizacji (LPR) lub dokumentu równoważnego, przy czym już sam LPR powinien zostać opracowany z udziałem partnerów społecznych, bądź środowisk lokalnych (metoda partycypacyjna) lub przynajmniej skonsultowany wśród tych środowisk przed oficjalnym zatwierdzeniem w drodze uchwały rady gminy.

Kolejnym uwarunkowaniem realizacji PRS (a tym samym możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych na działania rozwojowe) jest partnerska formuła przedsięwzięcia. Partnerstwo ma charakter formalny, jest oparte na umowie partnerskiej, wyraźnie precyzującej rolę, zakres zadań i obowiązków kooperantów. Współpracują ze sobą przeważnie sektor publiczny i pozarządowy, przy czym rolę lidera pełni z reguły urząd lub ośrodek pomocy społecznej. Omawiany projekt ma niewątpliwie charakter innowacyjny, bowiem dąży do wypracowania rozwiązania kompleksowego, tj. dotyczącego różnych sfer życia wspólnoty lokalnej oraz wykorzystującego zróżnicowane instrumentarium aktywizujące i integrujące środowisko lokalne. Rozpatrywany z perspektywy funkcjonowania systemu pomocy społecznej może zostać uznany za innowacyjny również z powodu nowej kategorii beneficjentów ostatecznych – osób niekorzystających z pomocy społecznej. Kryterium dochodowe warunkujące otrzymanie wsparcia z systemu pomocy społecznej zostaje tu zastąpione kryterium terytorialnym (zamieszkiwanie na obszarze rewitalizowanym). Pojawia się także kategoria uczestników drugiego rzędu, czyli pracowników merytorycznych pracujących z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym. W tym przypadku MSAI oferuje szereg działań służących poprawie kompetencji tych osób, np. superwizja, szkolenia dla różnych grup docelowych: pracowników socjalnych, animatorów lokalnych, streetworkerów, władz samorządowych, przedstawicieli organizacji pozarządowych. Istotną wartością dodaną projektu jest również praktyczna nauka zasad działania animacji lokalnej

oraz sformalizowanego partnerstwa międzysektorowego, rzadko stosowanego w praktyce miejskiej polityki społecznej.

Kalkulator Kosztów Zaniechania jako dobra praktyka innowacji w polityce społecznej regionu mazowieckiego²⁹

Przegląd rozwiązań innowacyjnych, wdrażanych w praktyce samorządowej polityki społecznej warto podsumować doświadczeniami projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających”, realizowanego w formule partnerskiej, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VII – Promocja integracji społecznej. Głównym celem projektu, deklarowanym przez jego realizatorów jest stworzenie warunków do zwiększenia efektywności i spójności polityki społecznej dla jednostek samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego poprzez przygotowanie zestawu narzędzi do prowadzenia aktywnej polityki społecznej. Kluczowym produktem jest mazowiecki model do prowadzenia aktywnej polityki społecznej pn. „Kalkulator Kosztów Zaniechania” (KKZ). Opiera się on na sześciu narzędziach, tj: Kalkulatorze Społecznym, Dyfuzorze Innowacji Społecznych, Katalogu Innowacji Społecznych, Sieci Liderów Innowacji Społecznych, Modelowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz Systemie Szkoleń. Narzędzia wypracowane w ramach projektu dedykowane są decydom i różnorodnym realizatorom lokalnej polityki społecznej. Autorzy modelu zaznaczają, że realizacja aktywnej i skutecznej polityki społecznej wymaga podejścia zintegrowanego, czyli wykorzystania całego zaproponowanego w ramach modelu instrumentarium.

Wyniki badań stanowiących fazę wstępną projektu i dotyczących oceny sposobu prowadzenia lokalnej polityki społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego wykazały wiele dysfunkcji w sposobie funkcjonowania systemu pomocy społecznej. Skutkiem tego, wiele gmin i powiatów prowadzi interwencyjną, reaktywną i zrutynizowaną politykę społeczną. Stwierdzono również brak narzędzi do szacowania kosztów przedsięwzięć w polityce społecznej. Zdiagnozowane słabości systemowe przyczyniają się do dominacji działań interwencyjnych nad prewencyjnymi i aktywizującymi, a w rezultacie do obniżenia skuteczności i efektywności w przewyżnianiu

²⁹ Prezentację projektu oraz szczegółową charakterystykę poszczególnych jego produktów można znaleźć na stronie internetowej projektu <http://kkz.mcps-efs.pl/>

problemów społecznych regionu. Autorzy modelu jako przesłankę jego opracowania i wdrożenia wskazują następującą ideę: „ryzyko ponoszenia wyższych wydatków na świadczenia społeczne można ograniczyć poprzez wcześniejsze udzielenie świadczeń, nakierowanych na możliwie najszybsze wsparcie środowisk dotkniętych trudną sytuacją życiową. Umożliwia to w znacznej liczbie przypadków zapobieżenie narastaniu trudności i kumulacji problemów w przyszłości”³⁰.

Jednym z produktów projektu jest Kalkulator Społeczny, czyli narzędzie informatyczne, umożliwiające szacowanie kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających dla osób wymagających pomocy społecznej w perspektywie siedmiu lat. Podstawą Kalkulatora Społecznego jest koncepcja kosztów zaniechania w polityce społecznej, zdefiniowanych jako koszty alternatywne, które będą musiały zostać poniesione w przyszłości na skutek teraźniejszego braku działań w zakresie przewyższania problemów społecznych. Dzięki zastosowaniu Kalkulatora jest możliwa prezentacja skutków ekonomicznych (finansowych) podejmowania lub zaniechania działań pomocowych wobec osób w problemowej sytuacji życiowej.

Kolejnym narzędziem w ramach Modelu KKZ jest Dyfuzor Innowacji Społecznych. Jest to interaktywna, internetowa baza wiedzy o polityce społecznej i innowacjach społecznych. Celem głównym działania Dyfuzora jest usprawnienie przepływu informacji na temat nowatorskich sposobów rozwiązywania problemów społecznych. Dyfuzor zawiera uporządkowany zbiór informacji o publikacjach, raportach i innych opracowaniach dotyczących tematyki problemów społecznych. Narzędzie umożliwia wymianę informacji przydatnych w prowadzeniu działań pomocowych pomiędzy reprezentantami z różnych sektorów, oraz dostarcza informacji o potencjalnych źródłach finansowania tych działań w sytuacji ich braku w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Z Dyfuzorem związane jest kolejne narzędzie, czyli Katalog Innowacji Społecznych. Stanowi on zbiór informacji na temat zrealizowanych projektów aktywizująco-wspierających, możliwych do zastosowania celem uniknięcia kosztów zaniechania. Zgromadzone dane mają charakter kompleksowy i dotyczą między innymi: opisu grup docelowych i ich potrzeb, celów projektów, form wsparcia, szczegółowych informacji na temat kosztów, czasu i miejsca realizacji działań, produktów i rezultatów oraz innowacyjności. Zasoby katalogu są rozwijane przez użytkowników narzędzia. Poza standardową możliwością wyszukiwania informacji

³⁰ P. Błędowski, P. Kubicki, „Kalkulator Społeczny jako element projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania” w lokalnej polityce społecznej, Polityka Społeczna, numer tematyczny 3/2014, s. 2

o projektach według określonych kryteriów, katalog zawiera funkcję oceny społecznej projektów.

Instrumentem ukierunkowanym na poprawę jakości zasobów ludzkich organizacji lokalnej polityki społecznej jest System Szkoleń. Nadano mu formułę programu edukacyjnego, którego celem jest wyposażenie użytkowników narzędzi Modelu KKZ w wiedzę i umiejętności niezbędne do pełnego wykorzystania potencjału oferowanych produktów, oraz dostarczenie wsparcia w różnych etapach prac i realizacji strategii polityki społecznej. Ścieżka edukacyjna obejmuje: szkolenia, platformę e-learningową oraz doradztwo i konsultacje.

Instrumentem wzmacniającym mechanizmy uczestnictwa i współdziałania jest Sieć Liderów Innowacji Społecznych. Rozwiązanie to określono jak węzeł komunikacyjny Liderów Innowacji Społecznych, czyli osób przeszkolonych w ramach Systemu Szkoleń do rozpowszechniania nowego modelu prowadzenia polityki społecznej w społecznościach lokalnych. Chodzi tu o funkcjonowanie forum wymiany i rozpropagowania doświadczeń społeczności lokalnych w ramach Sieci.

W lokalnej polityce społecznej istotną rolę pełnią strategie rozwiązywania problemów społecznych, do których opracowania skłaniają przepisy ustawy o pomocy społecznej. O wartości strategii w praktyce działania służb społecznych przesądzić może ich jakość i zgodność z zasadami planowania i zarządzania strategicznego. W ramach projektu utworzono Generator Strategii, czyli narzędzie informatyczne, wspierające proces przygotowania gminnej lub powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Narzędzie ma umożliwić opracowanie dokumentu strategii w sposób wystandaryzowany zarówno w zakresie merytorycznym, jak i formalnym. Generator bazuje na modelowej ścieżce przygotowania strategii, uwzględniającej zasady partycypacji społecznej, i obejmującej kolejne etapy przygotowania, monitorowania i ewaluacji strategii.

Analiza rozwiązań i narzędzi opracowanych i wdrażanych w omawianym przypadku prowadzi do konstatacji, że model KKZ może stanowić przykład systemowej innowacji społecznej w działaniach administracji samorządowej. Zmiana społeczna, jaką ma wywołać wdrożenie Modelu KKZ, ma polegać na zwiększeniu skali działań prewencyjnych i aktywizujących w stosunku do działań interwencyjnych, co z kolei ma doprowadzić do poprawy skuteczności i efektywności lokalnej polityki społecznej, zwłaszcza w obszarze pomocy społecznej.

Podsumowanie

Przeprowadzone w rozdziale rozważania na temat innowacji społecznych oraz zaprezentowane ich ilustracje w samorządowej polityce społecznej pozwalają stwierdzić, że są one niezbędnym kierunkiem przekształceń społecznych. Wypracowywane rozwiązania wyłącznie w granicach sektora publicznego nie są skuteczne w likwidowaniu problemów społecznych. Również sam sektor prywatny, czy pozarządowy, nie jest w stanie rozwiązać wszystkich problemów. Tylko zaangażowanie reprezentantów wielu sektorów stwarza możliwość wypracowania efektu synergicznego i zrównoważonego rozwoju. Sieciowość i hybrydowe konstrukcje są niezbędnym warunkiem działań zmierzających do poprawy jakości życia ludzi. Samorządowa polityka społeczna jawi się jako działalność szczególnie wrażliwa na problemy natury społecznej i ekonomicznej. Konieczność ciągłego identyfikowania problemów społecznych i określania skutecznych metod przeciwdziałania im, stanowi naturalną przesłankę poszukiwania innowacyjnych rozwiązań systemowych, zarządczych, organizacyjnych w ramach polityki społecznej. Wywołuje także potrzebę wdrażania innowacyjnych, zindywidualizowanych instrumentów działania na rzecz poprawy sytuacji życiowej konkretnych jednostek, grup społecznych czy społeczności lokalnych.

Bibliografia

1. Bason C., *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, The Policy Press, Bristol 2010 ; E. Sørensen, J. Torfing, *Enhancing collaborative innovation in the public sector*, „Administration & Society” 2011, 43(8).
2. Bekkers V., J. Edelenbos, B. Steijn, *An innovative public sector? embarking on the innovation journey*, w: *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*, V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn, (red.), Palgrave MacMillan, Houndsmills 2011.
3. Bekkers V.J.J.M., L.G. Tummers, W.H. Voorberg, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2013.
4. Błędowski P., Kubicki P., *Kalkulator Społeczny jako element projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania” w lokalnej polityce społecznej*, *Polityka Społeczna*, numer tematyczny 3/2014
5. ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm, dostęp: 08.07.2014 r.
6. European Commission, *Empowering people, driving change: social innovation in the European Union*, Publications of the European Union, Luxembourg 2011.
7. Evers A., B. Ewert, T. Brandsen (red.), *Social Innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*, EMES European Research Network, asbl 2014.
8. Hartley J., *Innovation in governance and public services: Past and present*, „Public money and management” 2005, 25(1).
9. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
10. Howaldt J., M. Schwarz, *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, Aachen University, Aachen 2010, www.internationalmonitoring.com
11. Howaldt J., M. Schwarz, *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, International Monitoring 2010.
12. <http://kkz.mcps-efs.pl/>
13. <http://www.decdujmyrazem.pl/>

14. http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Partycypacja_publiczna_120913.aspx,
15. Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 01.
16. Izdebski H., Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej, [w:] Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010.
17. Jessop B., Promowanie „dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia, *Zarządzanie Publiczne* 2007, nr 2.
18. Knop L., M. Szczepaniak, S. Olko, *Innowacje społeczne w kreatywnej Europie w perspektywie Strategii Europa 2020*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie 2014, Z. 73, s. 245.
19. Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013
20. Kwaśnicki W., *Innowacje społeczne – nowy paradygmat czy kolejny etap w rozwoju kreatywności człowieka?* „Innowacyjność a samoorganizacja społeczna” 2013, kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl, dostęp: 08.07.2014 r.
21. Modelowy standard aktywnej integracji wraz z konkluzjami z pilotażu programów rewitalizacji społecznej, CRZL, Warszawa 2013.
22. Moore M., *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge Mass 1995.
23. Moulaert F., *Social Innovation and Community Development. Concepts, Theories and Challenges*, w: *Can neighbourhoods save the city?*, F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swygedouw, S. González (red.), Routledge, London, New York 2010.
24. Mulgan J., *The art of public strategy*, Oxford University Press, Oxford 2009.
25. OECD, *Local Economic and Employment Development, Forum on Social Innovations*, <http://www.oecd.org/regional/leed/leedforumonsocialinnovations.htm>
26. Olejniczuk-Merta A., *Innowacje społeczne*, „Konsumpcja i Rozwój” 2013, nr 1.
27. Osborne S. P., L. Brown, *Innovation in public services: Engaging with risk*, “Public Money & Management” 2011, 31(1).
28. PARP, *Innowacyjność 2010*, Warszawa 2010, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/10838.pdf>
29. TEPSIE, *Overview of Social Innovation, Part1 Defining Social Innovation*, 2012.
30. Wilde A., Narang S., Laberge M., Moretto L., *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre, 2009.